

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi poliisin henkilörekistereistä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä huhtikuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 22/1998 vp laiksi poliisin henkilörekistereistä valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- tietohallintopäällikkö Aulis Gerlander, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Timo Konstari
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan poliisin henkilörekistereistä annettua lakia muutettavaksi sen johdosta, että Suomi liittyy Schengenin yleissopimukseen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan lakiehdotuksen kannalta merkityksellisiä Schengenin yleissopimuksen määräyksiä. Perusteluissa katsotaan, että kun otetaan huomioon rekisteröinnin taustalla oleva tärkeä yh-

teiskunnallinen tarve ja lakiehdotuksessa henkilöä koskevien tietojen keräämiselle, tallettamiselle ja käytölle asetetut tiukat Schengenin yleissopimuksen, tietosuojasopimuksen ja tietosuojasuosituksen mukaiset edellytykset, ei lakiehdotus ole ongelmallinen hallitusmuodon 8 §:n kannalta. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Henkilötietojen suoja perusoikeutena

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin. Siinä säädetään: ”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.” Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ”säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä” (HE 309/1993 vp, s. 53).

Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa lähtökohtaisesti suojatun yksityiselämän piiriin.

Valiokunta arvioi hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin säännöksiä pian perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen lausunnossa, joka koski lakiehdotusta poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa (PeVL 8/1995 vp). Valiokunta korosti yleisesti lain yksityiskohtaisten säännösten täsmällisyyden tärkeyttä (ks. myös PeVL 26/1996 vp sekä 7, 28 ja 29/1997 vp). Valiokunta erikseen totesi, että myös kysymys henkilörekistereihin talletettujen tietojen säilytysajoista kuuluu kyseisessä perustuslainkohdassa ilmaistun lailla säätämisen vaatimuksen piiriin. Tämän näkemyksen valiokunta uudisti lausunnossa 7/1997 vp.

Henkilötietojen suoja koskevan hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoi-

tukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.

Schengenin tietojärjestelmä ja kansallinen henkilörekisteri

Lakiehdotus perustuu siihen, että Suomi liittyy tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla tehtyyn ns. Schengenin yleissopimukseen (HE 20/1998 vp) ja tämän myötä Schengenin tietojärjestelmään. Schengenin tietojärjestelmä muodostuu Strasbourgissa sijaitsevasta keskusrekisteristä eli teknisen tuen yksiköstä ja jokaisen jäsenvaltion ylläpitämästä omasta kansallisesta rekisteristä. Kunkin kansallisen rekisterin tiedosto saatetaan tietosisällöltään yhtäpitäväksi kaikkien muiden kansallisten osien tiedostojen kanssa teknisen tuen yksikön avulla. Syötettäessä tietoja kansalliseen rekisteriin ne tallentuvat samanaikaisesti myös keskusrekisteriin. Kunkin sopimusvaltion toimivaltainen viranomais voi hakea ja selata tietoja rekisteristä teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Tietojen hallinta tapahtuu ns. omistajaperiaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että vain tiedon alun perin järjestelmään syöttänyt valtio voi muuttaa tai poistaa tiedon rekisteristä.

Schengenin tietojärjestelmään liittymisen vuoksi on lailla perustettava tämän tietojärjestelmän kansallinen osa sekä säänneltävä tietojen luovuttaminen Schengenin tietojärjestelmän keskus tietokantaan ja kansallisille toimivaltaisille Schengen-viranomaisille. Mainittu keskustietokanta on Schengenin sopimusvaltioiden toimivaltainen viranomaisten käyttöön tarkoitettu henkilörekisteri. Nämä viranomaiset saavat tähän rekisteriin kerätä ja luovuttaa tallettavaksi ja edelleen Schengenin sopimusvaltioiden kansallisiin osiin toimitettavaksi Schengenin yleissopimuksen 94—100 artiklassa määrättyjä tietoja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi ja henkilöiden liikkumista koskevien yleissopimuksen määräysten soveltamiseksi.

Ehdotuksen mukaan poliisin käytettäväksi tulee kansallinen Schengen-tietojärjestelmä -niminen uusi henkilörekisteri, jonka osarekistereitä ovat Schengen-kyselyrekisteri ja Schengen-talletusrekisteri. Kyselyrekisteri on Schengenin tietojärjestelmän keskustietokannan Suomen kansallinen osa, johon tiedot saadaan keskustietokannasta ja joka on sisällöltään identtinen sen kanssa. Suomen toimivaltaiset Schengen-viranomaiset saavat kerätä ja tallettaa talletusrekisteriin tietoja, jotka ovat tarpeen Schengenin yleissopimuksen 95—100 artiklassa määrättyihin tarkoituksiin. Kyseiset viranomaiset toimittavat tähän rekisteriin Schengenin keskustietokantaan tallettavaksi haluamiaan tietoja. Keskusrikospoliisin asiana on tehdä tiedoille laatu- ja laillisuustarkastukset sekä toimittaa ne tarvittaessa muokattuina tallettavaksi keskustietokantaan. Talletusrekisteri olisi sellainen poliisin henkilörekisteri, jonka perustaminen ei johdu Schengenin yleissopimuksesta.

Henkilötietojen rekisteröinti

Rekisteröinnin tarkoitus liittyy Schengenin sopimusten mukaiseen rajatarkastusten poistamiseen sopimusvaltioiden välisiltä rajoilta, millä pyritään toteuttamaan henkilöiden ja tavaroiden vapaata liikkumista. Liikkumisvapauden tavoitteesta syntyy johdonmukaisena ja väistämättömänä seurauksena tarve tehostaa sopimusvaltioiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Henkilötietojen rekisteröinnin avulla tavoitellaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä valtion turvallisuuden ylläpitämistä ja henkilöiden vapaasta liikkumisesta Schengen-alueen sisäpuolella aiheutuvien turvallisuusriskien ja muiden epäkohtien vähentämistä. Rekisteröintiin kytkeytyy näin ollen tärkeä yhteiskunnallinen tarve. Rekisteröinnin liittyminen mainitunlaisiin tarkoitukseen on valiokunnan mielestä hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttävää ja oikeuttaa kansallisen henkilörekisterin perustamisen.

Rekisteröitävät henkilötiedot määritellään Schengenin yleissopimuksen 94—100 artiklassa (lakiehdotuksen 3 b §:n 2 momentti). Nämä tiedot ovat suureksi osaksi tavalla tai toisella arkaluonteisia esimerkiksi koskiessaan rikostuomioi-

ta ja rikosepäilyjä. Eräiden arkaluonteisten tietojen kerääminen ja tallettaminen kielletään lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa. Valiokunnan käsityksen mukaan rekisteröitävät tiedot on rajattu niin, että sääntely pysyy hallitusmuodon 8 §:n 1 momentista lainsäätäjälle johtuvan harjintamarginaalin rajoissa.

Rekisteritietoja luovutetaan Schengenin tietojärjestelmän kautta, ja tiedot päätyvät niin muiden sopimusvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kuin poliisin välityksellä kyselyrekisteristä toisille kansallisille toimivaltaisille Schengen-viranomaisille. Poliisi saa käyttää tietoja muuhunkin kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen, jos se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi, valtion turvallisuuteen liittyvien vakavien syiden vuoksi tai vakavan rikoksen estämiseksi (22 §:n 2 momentti). Samoin edellytyksin poliisi voi luovuttaa tietoja kansalliselle toimivaltaiselle Schengen-viranomaiselle muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen (19 §:n 3 momentti). Näissä tapauksissa vaaditaan vielä, että kyseiset tiedot Schengenin keskustietokantaan toimittanut Schengenin sopimusvaltion toimivaltainen viranomainen on ennalta antanut tähän suostumuksensa. Tällainen rekisteritietojen käytön sääntely on perustuslain kannalta hyväksyttävää asiaan kytkeytyvän vahvan julkisen intressin turvaamiseksi.

Tietojen poistaminen Schengenin tietojärjestelmän keskustietokannasta ja kansallisesta Schengen-tietojärjestelmästä säännellään lakiehdotuksen 24 e §:ssä. Sääntely täyttää yksityiskoh-taisuudessaan hallitusmuodon 8 §:stä johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuksessa on kunkin tietotyypin osalta asiaa enemmän perustelematta omaksuttu Schengenin yleissopimuksen mukainen tietojen poistamisen enimmäisaika.

Rekisteröidyn oikeusturva

Rekisteröidyn oikeusturvaan vaikuttavia järjestelyjä sisältyy lakiehdotuksen 15 §:n 1 momenttiin ja 16 b §:ään tarkastusoikeudesta. Näistä edellinen koskee kansallista Schengen-tietojär-

jestelmää, johon tarkastusoikeutta ei ole Schengenin yleissopimuksen 109 (2) artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa. Tällöinkin tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkistaa rekisteritietojen lainmukaisuuden pykälän voimassa olevan 2 momentin nojalla. Rekisteröidyn tarkastusoikeuden yleissopimukseen pohjautuvaa rajoitusta on pidettävä tärkeän yhteiskunnallisen intressin vaatimana.

Schengenin yleissopimuksen nojalla henkilön oikeus päästä tietojärjestelmään liitettyihin itseään koskeviin tietoihin määräytyy sen sopimuspuolen lainsäädännön mukaan, jossa hän käyttää tätä oikeuttaan. Lakiehdotuksen mukaan Schengenin tietojärjestelmän keskustietokannan osalta tarkastusoikeus toteutuu tietojärjestelmän toimivuudesta huolehtivan teknisen tuen yksikön valvontaa varten perustetun yhteisen valvontaviranomaisen välityksellä. Valvontaviranomaisen päätöksiin ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Lakiehdotuksen 16 b §:n mukaan jokaisella on oikeus pyytää tätä viranomaista varmistamaan, että hänen henkilötietojensa kerääminen, tallettaminen, käsittely ja käyttö tapahtuu lainmukaisesti ja oikein. Tarkastuspyyntö tehdään tietosuojavaltuutetulle tai poliisille, jonka tulee toimittaa pyyntö tietosuojavaltuutetulle. Yhteisen valvontaviranomaisen riippumattomuudesta (vrt. PeVL 28/1997 vp) ei sisälly määräyksiä Schengenin yleissopimukseen. Sillä on kuitenkin luonnehdittu olevan tällainen asema, minkä takeena on Schengen-yh-

teistyön organisaatiosta erillinen ja itsenäinen asema (HE 20/1998 vp, s. 15/II ja 71/I). Niinpä toimeenpanevalla komitealla ei ole valtuuksia ohjata valvontaviranomaisen toimintaa.

Valiokunnan käsityksen mukaan esityksen mukaiset oikeusturvajärjestelyt ovat riittävät niin hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin kuin 16 §:n kannalta.

Yleisarvio sääntelystä

Lakiehdotuksen mukainen henkilötietojen rekisteröinnin sääntely on valiokunnan mielestä lain tasolla kokonaisuudessaan kattava ja riittävän yksityiskohtainen. Tähän liittyen valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilötietojen suojan tason osalta perusoikeusudistusta koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin Euroopan neuvoston piirissä hyväksytyyn yleissopimukseen, joka koskee yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (ns. tietosuojasopimus). Tämän seikan kannalta riittävät takeet sisältyvät Schengenin yleissopimuksen 117 artiklaan, minkä lisäksi 118 artiklan määräykset ovat merkityksellisiä.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
jäsen. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-aho /kesk

Heikki Koskinen /kok
Osmo Kurola /kok
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.